

CBM  
R

7626  
1987  
287

UNIVERSITY

UNIVERSITEIT  
BRABANT

POSTBOX 90153  
5000 LE TILBURG  
THE NETHERLANDS



DEPARTMENT OF ECONOMICS  
RESEARCH MEMORANDUM



**PRIVATISERING EN COMMERCIALISERING**  
een strategische en organisatorische  
oriëntatie ten aanzien van verzelf-  
standing

E. Nijssen en W. Reijnders  
**FEW 287**

33 650.11



## INLEIDING:

Twintig jaar geleden was privatisering een woord dat nauwelijks in het taalgebruik voorkwam. Tegenwoordig is het een standaardbegrip. Menig artikel en voordracht heeft privatisering of het privatiseringsproces tot onderwerp, en de snelheid waarmee deze elkaar opvolgen neemt zienderogen toe. Privatisering is niet iets specifiek Nederlands. Engeland en Amerika zijn trendsetters. Zo werd reeds in de jaren '70 met betrekking tot het Amerikaanse AT&T de overheidsbemoeienis teruggedrongen. Maar ook in de rest van Europa voltrekt deze ontwikkeling zich. Voor Nederland zijn enkele (van de vele) bekende kandidaten van en voor privatisering: PTT, Nederlandse Spoorwegen, NOS-Facilitair Bedrijf (FB), Loodswezen, Rijksinkoop Bureau, DSM, dienst Arbeidsvoorziening Sociale Zaken en Werkgelegenheid en gezondheidszorg.

De basisredenen om tot privatisering over te gaan zijn uiteenlopend van aard. Zo zijn er de gebruikers, die steeds meer het element gebruikersvriendelijkheid van de dienstverlening in het begrip kwaliteit zijn gaan benadrukken. Zij zetten zich hierbij af tegen beelden van bureaucratieën die hun doelstellingen in zichzelf en hun diensten cq. producten vinden, in plaats van in de behoeften van hun afnemers.

Daarnaast is er het kostenaspect. Naast een negatieve houding van de afnemers die namelijk (terecht of onterecht) mechanistische bureaucratieën associëren met hoge kosten en inefficiëncy, is het de overheid die onder druk van de economische stagnatie een gelegitimeerde uitweg ziet om haar hoge (overheids)tekort terug te dringen. Via het centraal stellen van het profijtbeginnsel, verkoop van aandelen of door middel van al dan niet marktgestuurde kostenbeheersing probeert zij een voor zichzelf meer gunstige financiële positie te bereiken. Dit laatste is mede mogelijk doordat de ideologische betekenis met betrekking tot het ter beschikking stellen van bepaalde diensten, en de rol die de staat hierin speelt, de afgelopen jaren veranderd is. In dit kader komen motieven als afslanking van de overheid en versterking van de marktsector naar voren. De overheersende tendens van dit moment kenmerkt zich door een 'algemeen' geloof dat competitie in de vorm van concurrentie verhoogde efficiëncy en effectiviteit tot stand brengt.



Privatisering is echter een zeer breed begrip. Er zijn dan ook verschillende vormen van privatisering te onderscheiden hoewel de differentiaties en onderlinge grenzen vaak vaag zijn. Genoemd kunnen worden:

- Het afstoten van overheidsactiviteiten naar de marktsector  
(bijv. commercieel TV-kanaal, Staatsvisserijhaven-bedrijf IJmuiden)
- Verkoop van aandelen, in handen van de staat, aan particulieren.  
(oa. KLM, Hoogovens en DSM)
- Verzelfstandiging van een onderdeel van het overheidsapparaat,  
gecombineerd met een meer bedrijfsmatig beheer  
(bijv. PTT Telecommunicatie, Postbank en NOS-FB), en
- Uitbesteding van werkzaamheden aan het bedrijfsleven  
(te denken valt aan: bewaking, kantines, schoonmaak gebouwen etc.)  
(zie oa. Felix 1986; Postma 1987; Wemelsfelder 1987)

In dit artikel staan de varianten van afstoting en verzelfstandiging centraal. Onder verzelfstandiging wordt verstaan het omzetten van overheidsactiviteiten in particuliere bedrijfsactiviteiten met indirect overheidstoezicht. Juist in dit laatste aspect onderscheidt verzelfstandiging zich van afstoting. Bij afstoting laat de overheid de taken geheel over aan de particuliere sector zonder verdere bemoeienis met beleid en uitvoering. Specifiek zal nu worden gekeken naar die gevallen waarbij het om het omvormen van bestaande organisationele activiteiten gaat, waar privatisering van de taken tot een blootstelling aan concurrentiële prikkels leidt. Dit zal in het vervolg van het artikel om rede van 'eenvoud' de aanduiding 'verzelfstandiging' krijgen. Een dergelijke verandering gaat vaak gepaard met nieuwe regelgeving omdat de geprivatiseerde dienst aan bepaalde, vanuit algemeen belang ingegeven, criteria moet blijven voldoen (Hoogteijling 1987).

Het onder competitieve marktinvloeden brengen van activiteiten heeft grote consequenties en implicaties voor die organisaties die er mee te maken krijgen, zowel in strategische als in organisatorische zin. Deze organisaties vinden zich in een versneld tempo geconfronteerd met 'vermaatschappelijkingsprocessen' waarmee private ondernemingen reeds verscheidene jaren te maken hebben. De 'vermaatschappelijking van

organisaties' kent twee aspecten, namelijk ontwikkelingen in de maatschappij die gevolgen hebben voor het functioneren van de organisatie, en de wijze waarop en de mate waarin de organisatie op deze ontwikkelingen reageert (van Dijck 1978:22). De 'nieuwe omgeving' heeft duidelijke gevolgen voor de interne organisatie en haar functioneren. De bedrijfscultuur en de daarmee samenhangende werkwijze, die vanuit de bedrijfshistorie sterk geënt is op het op een risicomijdende manier zorgvuldig en intensief afwegen van een aantal alternatieven, moet veranderen in een organisatiecultuur die een snelle, flexibele besluitvorming mogelijk maakt (zie Felix 1986). Hierbij dient de afstemming met de veranderingsprocessen in de omgeving voorop te staan. Concretisering van beide aspecten gebeurt in het strategisch besluitvormingsproces van de desbetreffende organisatie.

Het is aan de hand van dit besluitvormingsproces dat een beschrijving van de essentiële kenmerken van overheidsbedrijven en de situationele veranderingen in het kader van verzelfstandiging plaatsvindt. Van daaruit volgt dan een belichting van de belangrijkste externe en interne consequenties voor een organisatie van een dergelijke verandering, en wordt ingegaan op de problemen die zij moet overwinnen. Alvorens echter nader in te gaan op bovengenoemde zaken volgt eerst een uiteenzetting van de grondslagen van het strategisch besluitvormingsproces, aan de hand van inzichten zoals onder andere ontwikkeld door Hoes (1982). Voor dit model is gekozen omdat het een zeer breed model is, dat zich als gevolg van haar integrale karakter uitstekend leent voor een beschrijving van de organisatorische grondslagen die het bestaan van een organisatie legitimeren.

## STRATEGISCH BESLUITVORMINGSPROCES:

In het strategisch besluitvormingsproces zijn de volgende fasen te onderkennen:

- de selectie van het domein
- de formulering van de organisatorische bestaansgronden binnen het domein
- de formulering van de doelstellingen van de organisatie, en
- de wijze waarop de (aldus ontstane) organisatie haar functioneren evalueert en actualiseert.

De door de organisatie geformuleerde doelstellingen zijn gebaseerd op de functie die de organisatie vervult in de maatschappij waaraan zij als zodanig haar bestaansrecht ontleent. Indien men de maatschappij omgeving noemt dan heeft iedere organisatie in het kader van haar doelstellingsrealisatie het oog op een gedeelte van die omgeving: de taakomgeving ofwel het domein. Het domein betreft dan het geheel van factoren waarvan de organisatie afhankelijk is, manifest danwel latent. Dit geldt in de eerste plaats natuurlijk voor de mate waarin afnemers hun specifieke behoeften bevredigd zien en in de tweede plaats voor de mate waarin de organisatie over de daarvoor benodigde productiemiddelen en -factoren kan beschikken.

Bij vertaling van de maatschappelijke functie in goederen en/of diensten die in een bepaalde periode afgezet zouden kunnen worden ontstaat inzicht in de materiële bestaansgrond. Wanneer nu vervolgens een bepaling geschiedt van de mate waarin de activiteiten van de organisatie positief gewaardeerd worden door de afnemers en andere stakeholders (onder andere milieugroepen, vakbonden) vormt zich een beeld omtrent de sociaal-maatschappelijke acceptatie van de primaire activiteiten van de organisatie. In dit kader is sprake van de sociaal-maatschappelijke bestaansgrond. In het geval dat een organisatie in onvoldoende mate aan deze bestaansgrond weet te voldoen zal zij geconfronteerd worden met afnemende behoeften aan haar 'product' hetgeen een gevaar inhoudt voor haar voortbestaan. Een en ander impliceert dat een organisatie gehouden is aan het voortdurend op kritische wijze volgen van de sociaal-maatschappelijke acceptatie van haar activiteiten binnen haar domein.



De uitvoering van haar maatschappelijke functie plaatst de organisatie voor een groot aantal financiële consequenties. Deze komen in eerste instantie tot uitdrukking in de vorm van het door de omgeving ter beschikking stellen van middelen en capaciteiten voor het functioneren van de organisatie. Het gaat hierbij om de financiële armslag die de organisatie geboden wordt en welke tot uitdrukking komt in de beschikbare productiecapaciteit, aantal werknemers etc.. Daarnaast is een belangrijke voorwaarde gelegen in kostenbeheersing danwel het behalen van een minimaal winstniveau. Dit gegeven geeft inhoud aan de financieel-economische bestaansgrond van een organisatie.

Een organisatie is op te vatten als een doelgericht samenwerkingsverband van actoren die ieder hun eigen doelstellingen, waarden, normen en verwachtingen hebben. Dit samenwerkingsverband dient een zodanige vorm te krijgen dat het voor alle actoren zinvol is aan de organisatie deel te nemen. In feite betekent dit dat de individuele actor in staat moet zijn zijn of haar doelstellingenpakket op bevredigende wijze te realiseren. Er dient dus een afdoende parallel te zijn tussen de belangen van de actor en die van de organisatie(s) waartoe hij/zij behoort. Immers wanneer dit niet het geval is (bijv. door een bijzonder onprettige werkkring) vormt dit een ernstige 'bedreiging' voor zowel de actor als voor het voortbestaan van de organisatie als totaal. In dit kader is sprake van de organisatorische bestaansgrond van de organisatie. Een belangrijk facet van deze bestaansgrond vormt de organisatiecultuur waarmee een bepaalde wijze van 'programmering' van de participanten bedoeld is (zie Hofstede 1980). Zo zullen organisaties die te maken hebben met sterke turbulenties in hun domein moeten beschikken over een sterke 'extern georiënteerde cultuur' hetgeen noodzakelijk is in verband met de handhaving van al hun bestaansgronden die een legitimering van hun aanwezigheid zijn.

De concretisering van bovengenoemde bestaansgronden geschiedt door aan te geven op welke wijze de organisatie denkt haar maatschappelijke functie te vervullen. In concreto betekent dit dat men overgaat tot het formuleren van een drietal hoofddoelstellingen, te weten:

- a. de materiële doelstellingen, afgeleid van de maatschappelijke en sociaal-maatschappelijke bestaansgronden.

- b. de financieel-economische doelstelling, volgend uit de financieel-economische bestaansgrond, en
- c. de sociale doelstellingen, voortvloeiend uit de sociaal-maatschappelijke en organisatorische bestaansgronden.

De drie hoofddoelstellingen staan niet op zichzelf doch beïnvloeden en beconcurreren elkaar. Zij dienen tot een geheel samengesmeed te worden (doelstellingen amalgamatie) in het strategisch beleidsvormingsproces, waarna voor de verschillende onderdelen van de organisatie subdoelstellingen af te leiden zijn. Op basis van dit pakket van doelstellingen dient vervolgens een formulering van de deeltaken plaats te vinden teneinde de doelstellingen op een zo efficiënt mogelijke wijze te realiseren. Een en ander geeft aanleiding tot een geheel van geordende verhoudingen tussen mensen, middelen en werkzaamheden: de organisatiestructuur.

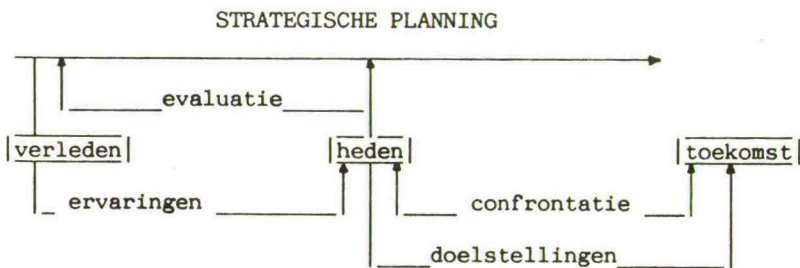
Het gezagscriterium speelt met betrekking tot de organisatiestructuur een belangrijke rol. In onze (actoren-)benadering berust dit op het vertrouwen van de organisatieleden in de geschiktheid van een actor om aan een bepaalde functie inhoud te geven. Een regelmatige feedback ter evaluatie van de functiever- en invulling is dan ook vereist in het kader van de mate van realisatie van de doelstellingen.

Uit het voorgaande betoog is gebleken dat een organisatie in een open relatie staat met haar omgeving. Het probleem hierbij is hoe de afstemming tussen de organisatiedelen (onderling) en de omgeving plaatsvindt, in verband met een zo effectief en efficiënt mogelijk bereiken van het totaal van organisatiedoelstellingen. Dit zal het planningsprobleem genoemd worden. De turbulentie van de omgeving eist een planningsproces met een zo snel mogelijk cq. flexibel werkend reactievermogen teneinde in een zo vroeg mogelijk stadium op veranderingen te kunnen inspelen. In het planningsproces probeert men inzicht te krijgen in wat er in de toekomst mogelijk gaat plaatsvinden. Vanuit dit inzicht kijkt de organisatie naar de huidige situatie en via de confrontatie tussen heden en toekomst worden nieuwe actieplannen opgesteld. Hierbij probeert de organisatie, uitgaande van dit toekomstbeeld en de haar ter beschikking staande middelen en



capaciteiten, de eigen 'wilsbeschikking' in perspectief te plaatsen om zo een zekere beheersingsdimensie in de verwachte nieuwe situatie te brengen. Er wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met verwachte storende factoren die zich in de tijd zullen gaan voordoen. Het domein, de maatschappelijke functie en de bestaansgronden, worden hierbij niet als gegeven beschouwd maar als variabel, die zodoende ook onderwerp van kritische evaluatie moeten zijn. Dit betekent dat er sprake is van een prospectieve 'planningsmode' hetgeen gebaseerd is op een proces van strategisch denken en handelen (zie figuur 1).

Figuur 1: Prospectieve planning



#### EXTERNE ANALYSE:

##### Privatisering en het strategisch besluitvormingsproces

Nu volgt aan de hand van het hiervoor beschreven strategisch besluitvormingsproces een analyse van de situatie waarin verzelfstandigende overheidsbedrijven zich bevinden. Vanuit deze plaatsbepaling is het mogelijk de uit verzelfstandiging voortvloeiende veranderingen en daarmee samenhangende consequenties te formuleren.

Ook een overheidsbedrijf ontleent haar bestaansrecht aan de maatschappelijke functie die zij binnen haar domein vervult. In afwijking van hetgeen hierover in de vorige paragraaf is gesteld is bij overheidsorganisaties deze maatschappelijke functie weliswaar gestoeld op

behoeften doch spelen er naast (economisch-)maatschappelijke ook politieke overwegingen een rol. De afhankelijkheid van overheidsbedrijven ten aanzien van hun afnemers is over het algemeen dan ook niet zo sterk aangezien de overheid bereid is de nodige middelen te fourneren teneinde de organisatie in staat te stellen de gewenste maatschappelijke functie te vervullen (zie ook Carsberg 1986). Deze functie richt zich meestal voornamelijk op het zeker stellen van de mogelijkheid tot behoeftebevrediging (bijv. PTT, Nederlandse Spoorwegen). De sociaal-maatschappelijke acceptatie van de primaire activiteiten van overheids- cq. nutsbedrijven wordt dan ook als min of meer gegeven beschouwd. Dit impliceert niet dat er geen oog zou zijn voor de veranderingen die er in het domein ten aanzien van de afnemers plaatsvinden, doch het feit dat er sprake is van een basis-acceptatie blijkt voor dit soort organisaties over het algemeen voldoende. De politieke geaccepteerdheid vormt een meer belangrijke garantie voor het voortbestaan van de organisatie dan de mate van klantbevrediging die tot uitdrukking komt in de mate van legitimering vanuit de sociaal-maatschappelijke behoefte. Zo verdringt de politieke 'spelrationaliteit' soms de algemeen maatschappelijke rationaliteit.

De financieel-economische bestaansgrond voor overheidsbedrijven wordt voornamelijk bepaald door de middelen die de overheid ter beschikking wil stellen (aparte sponsor en afnemerskant). De praktijk leert dat de overheid zich voor wat dit betreft in mindere mate laat leiden door de ontwikkelingen binnen het domein en meer aandacht geeft aan politieke motieven, zoals boven reeds aangehaald. Het bezuinigingsbeleid van de overheid kan bijvoorbeeld als oorzaak worden aangewezen voor de huidige achterstand van de infrastructuur van het telecommunicatienetwerk, dit ofschoon de resultaten van de PTT hiertoe geen aanleiding gaven noch geven. Uit dit voorbeeld blijkt tevens dat overschotten danwel tekorten voor rekening van de overheid komen.

Als gevolg van deze financiële en politieke rugdekking vanuit de overheid zijn overheidsbedrijven (vaak ook om politieke redenen) meer georiënteerd op het dienstverleningsproces als zodanig, dan op de veranderingsprocessen voortvloeiend uit mutaties in de gewenste dienstverlening door de afnemers. Deze oriëntatie werkt in de vorm van productgerichtheid

door in de organisatorische bestaansgrond. In dit kader kan gesproken worden van een 'intern gerichte cultuur'. Het door de actoren na te streven doelstellingenpakket is immers niet gericht op de 'afzetmarkt', wat onder meer tot uitdrukking komt in de organisatiestructuur en de wijze van formulering van de doelstellingen. Het (organisatorische) gezagscriterium, dat berust op het vertrouwen in een bepaalde persoon om een bepaalde functie te vervullen, speelt in deze een belangrijke rol. Bij overheidsbedrijven geldt over het algemeen dat er sprake is van een bureaucratische hiërarchische gezagsbenadering. Dat wil zeggen dat gezag ontleend wordt aan de positie die men in de organisatie bekleedt (vgl. ideaaltipe Weber, zie bijv. Oldendorff Hfdst. 5) en dus dat de competentie meer in de positie cq. functie wordt gelegd dan in de persoon. Het gaat (ging) hierbij meestal om de politieke vaardigheden (vnl. de top) in plaats van om 'managerskwaliteiten', wat een logisch gevolg is van de politiek-maatschappelijke merites van de organisatie en/of dienst. Een regelmatige feedback ter evaluatie van een (economisch) sociaal-maatschappelijk juiste functie-invulling in het kader van de te realiseren doelstellingen wordt echter niet opgenomen omdat door de aparte sponsor- en afnemerskant de noodzaak hiertoe ontbreekt. Op het moment van bezuinigingen is de organisatie zelfs eerder geneigd zich met haar prioriteiten en (politieke) activiteiten op de financier (sponsor) dan op de afnemers te richten.

De relatie tussen overheidsbedrijven en hun omgeving is dan ook, zeker ten aanzien van de afnemers, te typeren als min of meer gesloten. Maatschappelijke functie- en domeinbepaling wordt door de politiek gedaan. De behoeftebevrediging in de vorm van 'productie' geschiedt door het bedrijf. De overheid beschermt de organisatie wettelijk tegen concurrenten (vaak via monopoliepositie) en houdt toezicht door het bestuur en beheer aan controle te onderwerpen. Gegeven deze situatie bestaat (bestond) het planningsproces voornamelijk uit het doortrekken van budgetlijnen. Uitgaande van de vaststaande doelstellingen en op basis van ervaringen uit het verleden worden de toekomstige activiteiten van de organisatie geformuleerd (retrospectieve planning). De financieel-economische bestaansgrond is daarbij slechts in beperkte mate (soms zelfs niet) van

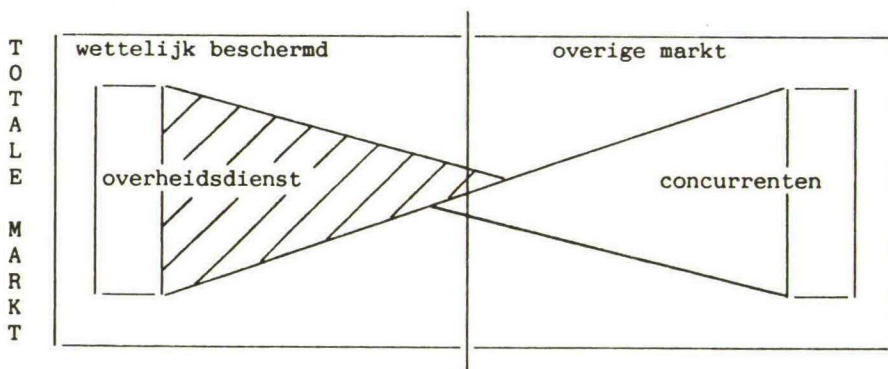


belang. Beoordeling op levensvatbaarheid vindt met name plaats op politieke en dus in hoofdzaak normatieve gronden.

### Consequenties en problemen

Bij verzelfstandiging wordt de organisatie in toenemende mate blootgesteld aan concurrentie en veranderingsprocessen in haar omgeving cq. domein. Dit vindt voornamelijk zijn oorzaak in de veranderende marktpositie. In de meeste gevallen hebben overheidsbedrijven de wettelijke bescherming van een monopoliepositie of andere regelgeving die hen, zeker op het gebied waar de (historisch bepaalde) algemene nutsfunctie ligt, beschermt tegen concurrenten. Hierdoor was er dan sprake van een zekere tweedeling in de markt. In grensgebieden waar de overheidsdienst en concurrentie eventueel op elkaars markt opereerden was eerder sprake van een functioneren 'naast' elkaar dan tegen elkaar (zie figuur 2). Dit hangt samen met een eventuele voorzichtige, maar wel actieve opstelling van de partijen in het overgangsgebied ten aanzien van het uitproberen van wat binnen de gegeven regels mogelijk is. Daarnaast zal de neiging van en de noodzaak voor de overheidsorganisatie om de confrontatie aan te gaan minder sterk zijn omdat zij zich kan terugtrekken binnen haar wettelijk beschermde gebied.

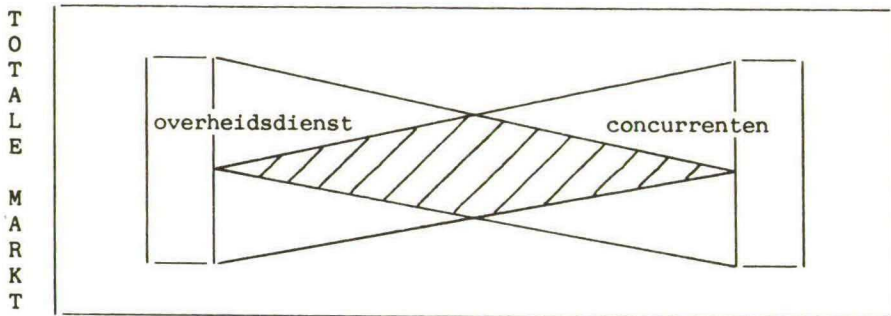
Figuur 2: Marktstructuur voor verzelfstandiging



Bij verzelfstandiging verandert de marktstructuur. De overheidsorganisatie wordt onder competitieve marktvloeden gebracht, waarvoor nieuwe regelgeving noodzakelijk is. Dit proces om van de bestaande naar de nieuwe

situatie te komen verloopt meestal geleidelijk via instelling van een overgangsperiode. Uiteindelijk zal echter een beeld ontstaan waarbij de 'nutsorganisatie' en haar (potentiële) concurrenten dichterbij elkaar komen te staan, in die zin dat uiteindelijk hun actiegebieden zullen gaan overlappen. Met andere woorden beide 'partijen' zullen op elkaars terrein kunnen opereren. (zie figuur 3). De zorg voor de overheid hierbij is dat de (ex-)overheidsinstelling afdoende tijd krijgt om te veranderen, alsmede dat de 'ruimte' voor het voortbestaan van het bedrijf aanwezig is. Een probleem ofwel dilemma in dit kader vormt het aspect van eventuele concurrentievervalsing.

Figuur 3: Marktstructuur na verzelfstandiging



De verzelfstandigende organisaties zullen moeten komen tot een herijking van hun domein en de daarvan afgeleide bestaansgronden. De politieke inmenging en bescherming door de overheid neemt immers af. (Althans dit is de bedoeling). Er dient gestreefd te worden naar een meer evenwichtige doelstellingen amalgamatie waarin de financieel-economische bestaansgrond, alsmede de sociaal-maatschappelijke bestaansgrond voor wat betreft de afnemersbehoefte, beter tot hun recht komen. Dit houdt een zekere terugdringing in van de organisatorische bestaansgrond. Ten eerste met betrekking tot de voorliefde voor het product, de productgerichtheid. Er dient oog te komen voor de behoefte van de afnemers en de door de klant gewenste kwaliteit. Ten tweede betekent de confrontatie met concurrenten en de wegvallende wettelijke bescherming een zekere risicoaanvaarding voor



de participanten, waar zij niet omheen kunnen (zie ook Felix 1986:251). De organisatie zal zich in de toekomst permanent moeten verzekeren van voldoende legitimering vanuit deze ---nu met een bredere inhoud geladen--- bestaansgronden, hetgeen een kritische evaluatie en inschatting van de ontwikkelingen in het domein én in de organisatie zelf noodzakelijk maakt. Ten aanzien van het externe betekent dit dat de huidige planningsmethodiek (retrospectief) niet meer voldoet. Een prospectieve planningsmethode is noodzakelijk teneinde aan de bovengenoemde eisen te kunnen voldoen. De commerciële functie, die met name tot taak heeft het in spelen op externe veranderingsprocessen, zal (verder) ontwikkeld moeten worden. Intern betekent de adoptie van prospectieve planning met de daaraan gekoppelde commerciële functie, een verandering van organisatiestructuur, -cultuur en -functioneren.

De huidige organisatiestructuur kent in relatie tot de 'nieuwe' beleidsuitgangspunten de volgende welhaast structurele nadelen (zie Morley 1986):

- een rigide gestructureerde organisatie die meer bezig is met het voorkomen van fouten dan het nemen van initiatieven die, wanneer genomen, vaak te schroomvallig en te laat genomen worden.
- besluitvorming vindt plaats aan de top van de over het algemeen sterk hiërarchisch georiënteerde organisatie. Het management informatiesysteem is meer gericht op het verzamelen, meten en analyseren van het verleden dan op het inschatten en uitzetten van bakens voor de toekomst.
- als gevolg hiervan is de gezagsverhouding sterk functie gericht. De feedback ten aanzien van de functie vervulling ontbreekt, hetgeen een belangrijke tekortkoming in zich bergt in geval van een verzelfstandigde positie. De actoren hebben in het verleden niet de 'juiste' attitude behoeven te ontwikkelen die noodzakelijk is om adequaat op veranderingsprocessen in te spelen. Dit is welhaast inherent aan de concentratie op het productie- cq. dienstverleningsproces in plaats van op de behoeftebevrediging van de afnemers.
- Daarenboven wordt de organisatie geconfronteerd met frustratiegevoelens onder management- en stafleden. Deze gevoelens vinden hun oorzaak in het feit dat men wel de bereidheid (en de capaciteiten) heeft de problemen op te lossen, doch niet bij machte is deze binnen de huidige organisatie te

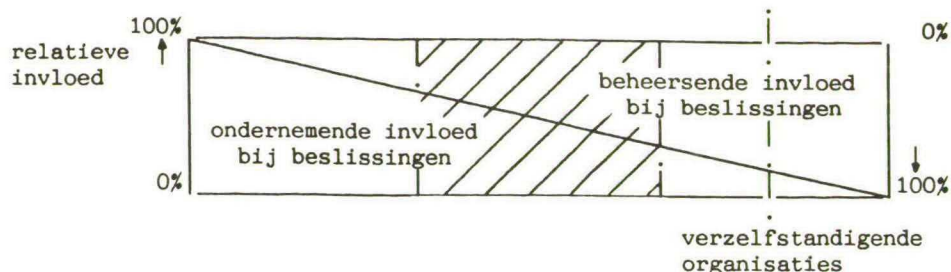
implementeren als gevolg van gegroeide normen en waarden die in relatie staan met 'bedrijfsblindheid' (narrow vision, displaced activities etc.). Dit dan voor zover de veranderingen geen aantasting betekenen van de machtsposities van deze mensen, zoals de top. Immers bij ingrijpende veranderingsprocessen welke gepaard gaan met machtsverschuivingen die ten koste gaan van de oude 'machthebbers', is vaak verzet vanuit de oude machtsstructuur waar te nemen.

#### Commerciële functie

Het in beschouwing nemen van het business-dilemma samen met de specifieke omstandigheden waarin 'nuts'-bedrijven (zoals oa. NS, PTT en NOS-FB) zich bevinden, geeft een verdere verklaring voor de slecht ontwikkelde commerciële functie van dit soort organisaties.

Een bedrijf (be)vindt zich normaal gesproken in een spanningsveld van twee basiskrachten. Aan de ene kant het zoeken naar marktmogelijkheden, nieuwe behoeften, nieuwe producten etc.. Terwijl er aan de andere kant aandacht dient te zijn voor het structureren en goed laten functioneren van het productieproces, de communicatie in de organisatie etc.. Dit dilemma, ook wel business-dilemma genoemd, concentreert zich rond het vraagstuk: Hoe ondernemen en beheersen te laten samengaan binnen het beleid en gedrag van een onderneming, opdat een optimaal en dus flexibel functioneren van de organisatie zowel met betrekking tot haar interne als externe omgeving mogelijk is? Met andere woorden, het bedrijf moet zoeken naar een evenwicht tussen deze twee elementen van openheid en geslotenheid. Bij een organisatie met een wettelijke monopoliepositie is dit krachtenveld echter verstoord, als gevolg van het kunstmatig ontbreken van concurrentie en de impuls die hiervan uitgaat. Daardoor is bij dit soort 'bedrijven' het beheersingssysteem cq. beheersingsdenken ---het zich richten op het beheersen van interne processen--- relatief veel sterker ontwikkeld dan het ondernemen ---het zoeken van nieuwe 'marktmogelijkheden'--- (zie figuur 4). Doordat als gevolg van privatisering echter competitieve invloeden ontstaan dient zich de noodzaak aan te streven naar een meer evenwichtige aandachtspreiding tussen ondernemen en beheersen. De mate waarin dit moet gebeuren, is omgekeerd evenredig met de mate van het aanwezig blijven van kunstmatige invloeden van buitenaf.

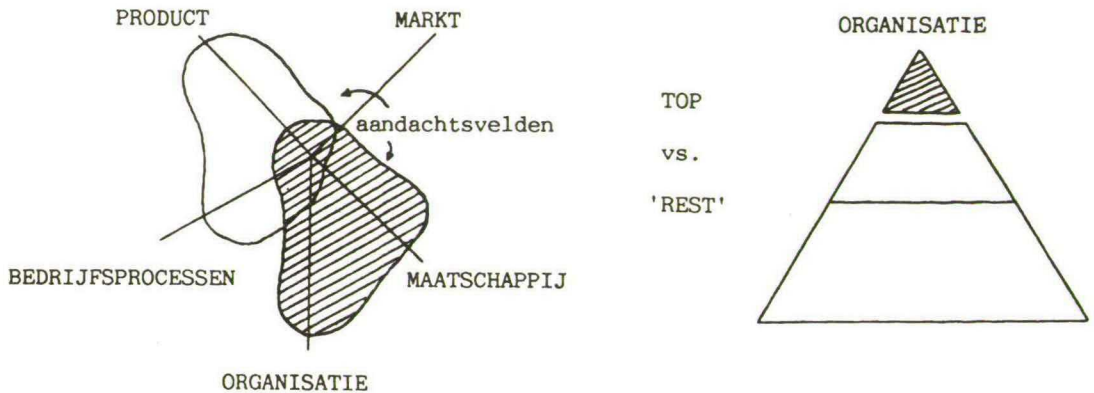
Figuur 4: De beheersen/ondernemen-balans



Dit duidt op het verder moeten ontwikkelen van de commerciële functie van deze organisaties. Ook wanneer een inschatting wordt gemaakt van de (machts)positie van deze organisaties in hun omgeving aan de hand van de factoren: product/dienst, markt, bedrijfsprocessen, organisatie en maatschappij (zie Storm 1985) zal dit aspect naar voren komen, en wel in de vorm van een hiërarchische tweedeling in de interne organisatie (zie bijv. Nijssen 1987:14). Deze vindt zijn achtergrond in het nonprofiit karakter van de (potentiëel) verzelfstandigende (semi-)overheidsorganisaties, en de politieke inmenging in de top. Concreet betekent dit aan de ene kant een management dat zich steeds in een conflict vindt tussen maatschappelijk-politieke en zakelijke belangen, en mede daardoor bedrijfskundig minder sterk ontwikkeld is. Aan de andere kant, een operationeel gebeuren met een groot professionalisme dat product- in plaats van klantgericht werkt. Resultaat zijn problemen ten aanzien van het nemen van beslissingen en communicatie-moeilijkheden tussen de (organisatie)hiërarchische niveau's. Uit visualisering (zie figuur 5) van de aandachtsgebieden van de top (gearceerd) en de 'rest' van de organisatie (niet gearceerd) blijkt nogmaals de zwak ontwikkelde commerciële functie van dit type organisaties.



Figuur 5: Aandachtsspreiding top vs. rest-organisatie:



Het uitbouwen van deze commerciële (management) functie verdient dan ook de aandacht. Eerst zal echter een opsomming worden gegeven van een 'totaal' van uitdagingen met betrekking tot de interne organisatie, die in verband met de privatisering op een bedrijf (kunnen) afkomen:

- creëren klantgerichtheid
- klantgerichte bedrijfseenheden bewerkstelligen
- 'vaststellen' en op zakelijke gronden invullen van de topstructuur
- verkrijgen van flexibiliteit in de arbeidsvoorwaarden
- opstellen van een bedrijfseconomisch juiste openingsbalans
- creëren kostenbewustzijn
- verlagen van de overheadkosten
- versterken van het ondersteunende systeem
- de 'omkering' van de geldstroom, incl. verkoopregistratie- en factureringssysteem
- opstarten kosten/baten-systeem (o.g.v. kostprijzen)
- (verder) ontwikkelen verkoop-, marketing-, marktonderzoek activiteiten (in concrete zin)

(zie oa. McKinsey, 1986).

Het is duidelijk dat de organisatie zich moet aanpassen als gevolg van de strategische verandering in haar externe omgeving, in concreto de privatisering. De probleemstelling voor de rest van dit artikel is nu als

volgt te formuleren: Op welke wijze kan de commerciële/marketingfunctie binnen een verzelfstandigende organisatie (verder) ontwikkeld worden, zodat deze laatste berekend en afgestemd is op het functioneren in de nieuwe competitieve situatie. Ondanks dat de term marketing insinueert dat het om slechts een gedeelte van de commerciële (management) functie gaat, betreft het hier een (zeer) brede interpretatie van het marketingbegrip in de zin van marketing als filosofie. Deze omvat zaken als bedrijfscultuur, mentaliteit en integratie in andere functiegebieden. Naast dat genoemde elementen belangrijk zijn vanuit de 'turnaround'-gedachte, hangt dit ook samen met de relatie tussen marketing en dienst. ---Er wordt namelijk impliciet van uitgegaan dat de organisaties onder studie hoofdzakelijk dienstverlenend van aard zijn, dan wel als zodanig kunnen worden opgevat--  
- Doordat bij dienstverlening de organisatie een deel is van het geleverde 'product', is de marketingfunctie veel meer een zaak van de totale organisatie dan van een enkele afdeling. Het element van de interne marketing mag dan ook niet verwaarloosd worden.

### INTERNE ANALYSE:

#### Commercialiseringsproces in praktijk

Aan de hand van ontwikkelingen bij PTT, Nederlandse Spoorwegen en NOS-Facilitair Bedrijf (b)lijkt het mogelijk een beeld te vormen van het commercialiseringsproces zoals zich dit in de praktijk voltrekt. PTT en NS zijn twee organisaties die reeds in de loop van de jaren '70 te maken kregen met veranderingen in hun omgeving welke hun dwongen tot een meer klantgerichte aanpak. Het NOS-FB stuurt sinds het lanceren van het privatiseringsvoorstel (motie) van der Sanden (1981) aan op verzelfstandiging, welke per 1-1-1988 definitief vorm krijgt.

De volgende fasering geeft inzicht in het 'implementatieproces' ten aanzien van de werkelijke ontwikkeling van de commerciële functie in deze organisaties. Het verwijst naar ontwikkelingen in de zin van 'muddeling through' alvorens tot meer gefundeerde en algeheel binnen de organisatie ondersteunde actie wordt overgegaan. De bedrijfstop 'delegeert' in eerste



instantie de activiteiten naar beneden in de organisatie, waarna er een opwaarts proces op gang komt dat het probleem terugbrengt naar de bovenste hiërarchische laag:

1. Het naar beneden afschuiven door het topmanagement: mensen 'erop gezet', organisatorische constructies (bv. werkgroepen), externe 'adviesbureau's'.
2. Het opleidingscircuit: voornamelijk nastreven klantgerichtheid van het operationele personeel.
3. Het creëren van condities: organisatievormgeving, marktgerichtheid van het management direct boven het operationeel niveau.
4. Bottom-up informatie flow.
5. Commitment door de top.

Het hierboven beschreven proces beslaat een tijdsperiode van circa 5 jaar en draagt een evolutiekarakter in zich; de organisatie schijnt deze fasen te moeten doormaken. Zij kan slechts heel moeilijk fasen overslaan, ook al is zij zich bewust van de door anderen in gelijksoortige situaties gemaakte fouten. Dit is onder andere te wijten aan de hoge traagheidsfactor met betrekking tot veranderingsprocessen binnen de organisatie van grote bedrijven. De hoofdoorzaak is echter gelegen in de wijze waarop organisaties leren (Nijssen/Raaijmakers 1985:30). In de literatuur wordt dit probleem aangeduid met 'organizational learning'.

#### 'Organizational learning'

Het is belangrijk zich te realiseren dat een organisatie bestaat uit individuen. Deze individuen brengen via hun handelen veranderingen in de organisatie tot stand. Dit proces begint meestal op het niveau van het individu met het onderkennen van een 'probleem' en ideevorming hieromtrent (zie oa. Quinn 1984:388). Vervolgens wordt dit op informele wijze 'gelucht' via de groep(en) en coalitie(s) waarvan die persoon deel uit maakt. Via die leden waarmee een goede relatie bestaat, en die in relatie staan met deze zaak of om andere redenen kijk hierop hebben, is een inschatting van de 'waarde' van het probleem en de politieke (machts)gevoeligheid mogelijk. De uitkomst van een interne kosten/batenafweging is vervolgens bepalend of het individu (eventueel de groep/coalitie) bereid is te 'vechten' voor zijn(/haar) idee (zie ook Vink

1986:428). De mate waarin een eventueel 'officieel' gelanceerd signaal gehoor vindt in de organisatie is, los van de kwaliteit van dit signaal in brede zin, bepaald door de relatieve kracht en macht van de centrale bedrijfscultuur inclusief de oriëntatie ten aanzien van het business-dilemma. Organisaties die zich namelijk in de uitersten bevinden van het ondernemen en beheersen (bijv. product-geobsedeerdheid) zullen moeite hebben met de ('objectieve') detectie van ontwikkelingen en benodigde actie in het tegenovergestelde gebied (bijv. veranderend behoeftepatroon) als gevolg van hun eenzijdige, sterk congruente oriëntatie. Vooral de toegankelijkheid en bespreekbaarheid van informatie speelt een grote rol. De centrale bedrijfscultuur onderdrukt op deze wijze de opkomst van signalen en ontwikkelingen vanuit de periferie. Zo ontstaat een bedrijfsblindheid, die de neiging heeft zichzelf te versterken via het creëren van condities die deze 'fouten' in stand houden en verder versterken. Er vindt dan wel een soort van probleemdetectie plaats, maar als gevolg van het ontbreken van een (objectieve) terugkoppeling vervalt de organisatie bij haar acties steeds weer in haar oude situatie cq. doen. Ook in het beschreven commercialiseringsproces bij PTT, NS en NOS-FB speelt een dergelijk (zij het sterk politiek getint) probleem. Naast een probleemdetectie en de wil effectief te interveniëren, leren deze organisaties noch van andermans noch van eigen fouten. De hang naar de zekerheid van de oude situatie leidt tot een soort van automatisch handhaven van het hier en nu, waardoor verandering moeilijk en traag verloopt.

Argyris en Schön benoemen dit dilemma door te stellen: '...members are aware of their inability to correct organizational error. Hence, they seek to inquire into their own organizational performance. But they find themselves prevented from doing so by the very same features of their learning systems that caused their organizations to be ineffective in the first place.' (1978: 107). Zij verklaren dit door middel van drie typen van 'organizational learning' te onderscheiden, namelijk 'single loop learning', 'double loop learning', en 'deutero learning'. Leden van organisaties reageren op veranderingen in de interne en externe omgeving van een organisatie via het signaleren ---vanuit hun lokaal rationeel perspectief--- van problemen. Wanneer zij nu deze trachten op te lossen

uitgaande van bekende en geïnstitutionaliseerde normen en routines, dan is sprake van 'single loop learning'. Hierbij laten de leden hun 'theorie-in-use' ---de onderliggende handelingsnormen en -waarden--- onaangetast. Bij strategische veranderingen schiet deze vorm van 'problem solving' echter te kort. Hiervoor is een herziening noodzakelijk van die organisatie-normen die de aansluiting met de veranderde cq. nieuwe situatie hebben verloren. Dit kan via het stellen van nieuwe prioriteiten en herweging van de 'normen', of via herstructurering van de normen zelf in samengang met de aangepaste strategieën en veronderstellingen. In dit geval is sprake van een duidelijk terugkoppelingsmechanisme. Deze vorm van 'learning' wordt daarom 'double loop learning' genoemd. 'Deutero learning' heeft betrekking op het proces waarin de organisatie leert hoe zij 'single-' en 'double loop learning' moet uitvoeren, met andere woorden het leren van het leren. (Argyris and Schön, 1978).

Terugkomend op de probleemsituatie van de verzelfstandigende organisaties kan nu gesteld worden dat voor probleemsituaties van deze aard een focusering op 'deutero learning' nodig is om de capaciteit te ontwikkelen om de barrières ten aanzien van het leren op te lossen. Maar dit vereist echter een 'double loop learning system', terwijl deze organisaties eigenlijk slechts 'single loop learners' zijn. Juist als gevolg van het ontbreken van competitieve invloeden was de noodzaak tot effectieve terugkoppeling minder sterk aanwezig, waardoor ook de behoefte aan ontwikkeling en onderhoud van een dergelijk 'systeem' minder gevoeld werd. In samenhang met de uiteindelijke aanpak van het commercialiseringsprobleem is ook het verschil tussen attitude en gedrag essentieel. Ondanks dat de betrokkenen in de organisaties, zoals de bedrijfstop, een attitude ten toon spreiden die een probleemonderkenning en actiebereidheid aangeven, is deze attitude niet met commitment geladen die tot uitdrukking komt in het gedrag. Zie de bovengenoemde vijf fasen (PTT/NS/NOS-FB) waar in fase 1 wel actie ondernomen wordt, terwijl pas in fase 5 sprake is van commitment van de top met betrekking tot de activiteiten, wat zich uit in een actieve ondersteuning.



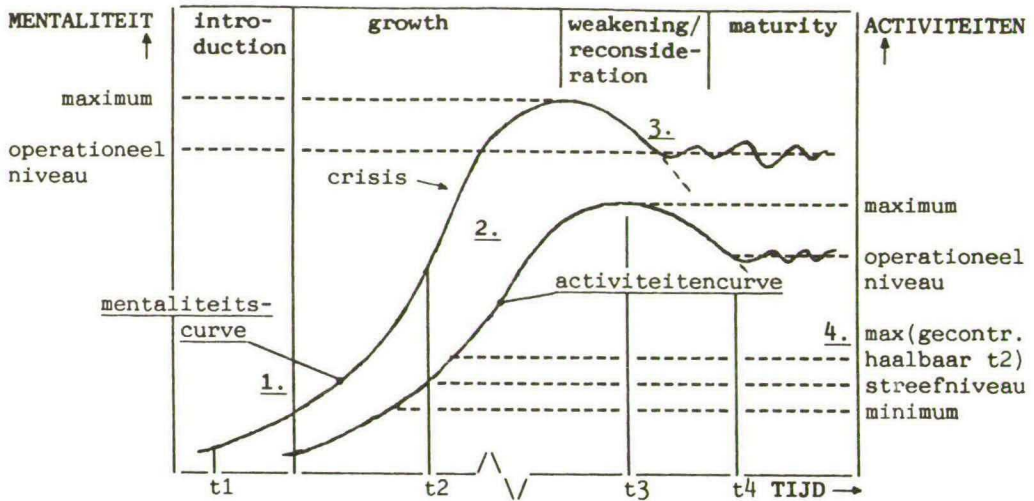
### Managen van organisatieverandering

Het commercialiseringsproces draagt dus als gevolg van het 'organizational learning'-probleem een natuurlijk incrementalisme in zich. De vraag naar de mate van het moeten managen van dit proces werpt zich op. Ansoff schrijft: 'The significance of the unmanaged adaption has been variously interpreted by observers. Certainly, it is a behavior widely observable in not-for-profits, particularly in bureaucraties. But observers have argued that it is not only a natural organic process but also a process which should not be tampered with, because it is the optimal way to adapt to change...No experienced management practitioner would prescribe such unmanaged behavior as an example to be imitated...The reasons are simply that unmanaged firms are poor profit makers and are prone to strategic surprise.' (1984:459,460).

Globaal zijn er in dit kader drie categorieën van actie te onderscheiden ten aanzien van de implementatie van de marketingfunctie:

1. Het niets doen; dat zich kenmerkt doordat er geen (speciale) activiteiten tot het bereiken van een bepaald doel ondernomen worden. De continuïteit van het bedrijf loopt hierdoor grote risico's.
2. Het iets doen; dat staat voor de adhocistische benaderingswijze waarvan de uitkomst moeilijk voorspelbaar is, en waarbij geen controle is of 'mentaliteit' en activiteiten op elkaar zijn afgestemd, mede door het feit dat 'follow up' ontbreekt.
3. De totaal aanpak; die het alternatief aangeeft waarbij een totale systeemaanpak uitgangspunt is, gebaseerd op een grondige analyse van de situatie. Via een planmatige aanpak, wordt aangestuurd op een optimaal resultaat. De continuïteit is zo gegarandeerd, en door de beheersing en bewuste sturing van de (belangrijke) procesvariabelen is ook de geleidelijkheid veilig gesteld (voor zover mogelijk). Het hiervoor ontwikkelde ideaalmodel verschaft nader inzicht in de beoogde resultaten van deze aanpak (zie figuur 6).

Figuur 6: Ideaalmodel



toelichting:

1. Op tijdstip t1 wordt eerst actie ondernomen om de mensen te motiveren omtrent de komende marketingactiviteiten. Echter door de planmatige aanpak is hier sprake van een geleidelijk en continu proces, waarbij de activiteitencurve onder de mentaliteitscurve blijft.
2. Tijdstip t2 geeft het punt van de wettelijke verzelfstandiging aan. Op het moment dat de bedreiging van buitenaf het grootste is (crisis), is ook de toename in het mentaliteitsproces maximaal (zie richtingscoëfficiënt).
3. Na verloop van tijd zal de aandacht omtrent het marketingproces verzwakken. Nu is het zaak om het bereikte vast te houden door regelmatig nieuwe 'follow-up' activiteiten te ondernemen. Zo zal zich een zeker operationeel niveau instellen.
4. De doelgerichtheid en beheersing in deze aanpak blijken onder andere uit de formulering van streefniveau's voor belangrijke tijdstippen zoals t2. Uit de visualisatie; 'maximum (gecontroleerd haalbaar)' blijkt dat ook interne klantgerichtheid vereist is; de activiteiten zullen telkens op behoeften en mogelijkheden van de medewerkers moeten worden afgestemd.



Naast dit ideaalmodel is het ook mogelijk voor een organisatie een verwachtingsmodel te maken door het inschatten van toekomstontwikkelingen binnen de organisatie (a.h.v. opleidingen, cursussen, nieuwe functies, informatiebehoefte-ontwikkeling, nieuwe 'systemen' etc.). Zo'n verwachtingsmodel zal over het algemeen van het adhocratische type (2) zijn, als gevolg van het verloop van het (niet-)leerproces. Dit type 'model' kenmerkt zich door interne organisatorische conflicten en sociale onrust, weergegeven door sterk fluctuerende curven. Ook de gevolgen van activiteiten zonder afdoende follow up en geen afdoende afstemming tussen de mentaliteits- en activiteitencurve, zijn hierin terug te vinden. Cursussen worden meer gezien als doel op zich dan als middel tot. Het gevaar is dan ook zeker aanwezig dat de activiteitencurve door de mentaliteitscurve heen breekt, wat tot gevolg heeft dat door gebrek aan motivatie en voedingsbodem de activiteiten weer inzakken. Een vergelijking van het ideaalmodel met het geconstrueerde verwachtingsmodel zal wijzen in de richting van de volgende conclusies:

1. Het ideaalmodel bereikt veel eerder zijn operationeel niveau.
2. Het operationeel niveau van het ideaalmodel ligt hoger dan dat van het verwachtingsmodel.
3. Het ideaalmodel draagt een geleidelijkheid in zich welke het verwachtingsmodel mist.

(Nijssen/Raaijmakers, 1985: 6-7)

Zodoende valt de keuze op alternatief 3: de totaal aanpak. Zeker wanneer sprake is van een duidelijke 'deadline' die een beperkte beschikbare tijd voor verandering inhoudt, verdient deze aanpak de voorkeur. Het punt van de beschikbare tijd zal ook van grote invloed zijn op het vraagstuk in welke mate de organisatie bepaalde kwaliteiten zelf kan ontwikkelen danwel zal moeten 'inkopen'. De logica gebied te zeggen dat het tot uitgangspunt nemen van alternatief 3 niet betekent dat hiermee het politieke machtspeel en de vanuit het 'organizational learning'-probleem aangestuurde neiging tot terugvallen in het 'oude doen', zonder meer uitgeschakeld is. Het aanvaarden en nastreven van het ideaalmodel via de totaal aanpak vormt echter wel een globale, eerste inspirator voor en leidraad in het veranderingsproces, terwijl zij achteraf kan dienen als een controlemiddel op consistentie en volledigheid.

Met betrekking tot de concrete interventie is het mogelijk terug te grijpen op een model zoals bijvoorbeeld geformuleerd door van der Hart in zijn dissertatie: 'Leveren zonder prijssignaal' (1983:233-245). Een dergelijk model dient vervolgens te worden aangepast cq. toegespitst op de specifieke (organisatorische) situatie. De studie van van der Hart heeft betrekking op de toepassing van marketing-beginselen (het ter markt brengen) in organisaties zonder winstoogmerk. Het model houdt rekening met de specifieke knelpunten die bij organisaties met een dergelijke achtergrond een rol spelen, zoals onder andere cultuur, psychologische bezwaren tegen marketing(begrippen), de afwezigheid van een bedrijfskundig georiënteerd management en moeilijke effectiviteitsbepaling (zie verder van der Hart 1983: 214). Tevens betreft het een volledig gefaseerd invoeringsmodel dat als gevolg van de aard van het studieobject gericht is op dienstverlenende organisaties die in verband met hun not-for-profit karakter ook minder concurrentie bewust zijn. Hierin ligt de parallel met de in dit artikel tot uitgangspunt gekozen (semi-)overheidsorganisaties.

Toch is een aanvulling op dit soort interventiemodellen mogelijk. Veel modellen gaan er namelijk vanuit dat ze worden uitgevoerd. Nu is in het voorafgaande al gewezen op het verschil tussen het onderkennen van een probleem en het zich bewust zijn van de noodzaak er iets aan te doen aan de ene kant (attitude), en de mate waarin men actie onderneemt aan de andere kant (gedrag en commitment). De eerste activiteiten dienen daarom in het licht te staan van het 'winnen' van het management voor een gecoördineerde beleidsmatige aanpak van de marketingimplementatie, opdat zij tot een concrete uitvoering hiervan overgaat. Het betreft dus een vorm van 'bestaansrecht-building'. Deze fase heeft een veel subtieler en meer politiek karakter dan bijvoorbeeld de eerste fase van het van der Hart-model: de bewustwording. De door ons bedoelde fase richt zich meer op het in kwalitatieve (en eventueel kwantitatieve) zin uitbouwen van het 'launching platform'. Dit zal de fase van het lobbyen genoemd worden.

Het totale beleidsplan voor de implementatie is nu te formuleren. Voor een uitgebreide beschrijving van het tactische implementatiemodel wordt verwezen naar van der Hart (1983).



## Beleidsplan implementatie

### Concept

- a. Filosofie ('Wat willen we'): algehele marketingmentaliteit binnen de organisatie als geheel.
- b. Doelstelling: marketing als geplande activiteit.

### Strategie

Strategie ('Wat is de beste manier om de doelstelling te realiseren'):

- positieve attitude t.o.v. marketing creëren, en vervolgens
- commitment t.o.v. marketing creëren. 'Commitment is a state of being in which an individual becomes bound by his actions and through these actions to beliefs that sustain the activities and his own involvement'. (Salancik 1977, in Pfeffer 1981: 290).

### Taktiek

Taktiek ('Welke specifieke acties moeten ondernomen worden'):

- fase 0: lobbyen ten aanzien van het management
- fase 1: bewustwording betrokkenen
- fase 2: marketingoriëntatie
- fase 3: marktkwalificering
- fase 4: marktkwantificering
- fase 5: organisatorische inpassing van de marketingfunctie
- fase 6: opzet marketing- en productontwikkelingssysteem  
(voor uitwerking zie van der Hart, 1983)

### Motivering

1. Vaak geen historische database aanwezig, dus geen harde feiten over de bedrijfsvoering. Hierdoor is aantonen verbeteringen moeilijk. Voor opbouw van een dergelijk bestand is medewerking (van het management) van andere disciplines cq. functies binnen de organisatie noodzakelijk.
2. Gebrek aan marketingkennis en acceptatie van marketing in diensten-nonprofit organisaties en een heersende nonprofit cultuur.  
(1 en 2 vicieuze cirkel)
3. In dienstenorganisatie is marketing geen zaak van een afdeling maar een algehele filosofie binnen de organisatie. Dit is een noodzaak gezien de interactie personeel-klant, en de participatie van de klant in het productieproces.

### Voorwaarden

- Goede ondersteuning/participatie door de bedrijfsleiding.
- Topmanagement (leiderschap) dat een trekkersfunctie vervult.
- Leider van het project met goede kennis van zaken.
- Voldoende beschikbare en duidelijk vastgelegde tijd, middelen en vooral bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
- In de aandachthouden van de innovatie, en resultaten zichtbaar maken.

### Opmerking

In het implementatiemodel zijn richtlijnen uitgezet voor de invoering van marketing in de organisatie. Dit betekent dat een concrete invulling in de zin van; wie, wat, waar, wanneer, zal moeten volgen. Een dergelijke invulling moet op (bijv.) divisieniveau plaatsvinden, waarbij verdere detaillering door hoofdafdelingen moet gebeuren.  
(gebaseerd op Nijssen/Raaijmakers 1986:11)



#### IV NABESCHOUWING:

In het voorgaande is ingegaan op de strategische positie van (potentiëel) verzelfstandigende organisaties en de veranderingen in deze als gevolg van de privatisering. Ook was er aandacht voor de organisatieveranderingen die hiermee samenhangen, waarbij specifiek werd ingegaan op het ontwikkelen van de commerciële 'poot' van het bedrijf. Uit de beschrijvingen kwam naar voren dat het niet zozeer het verlies van de monopoliepositie en de daarmee samenhangende confrontatie met concurrenten is die een bedreiging vormt. Het is juist de organisatie zelf, die gegeven de externe veranderingen, een bedreiging voor haarzelf inhoudt. Het probleem ligt in het 'unlearning yesterday' en 'inventing tomorrow', zoals aan de hand van een beschouwing van het 'business-dilemma' en met behulp van de 'organizational learning'-theorie verduidelijkt is. Met andere woorden de organisatie is (in hoofdzaak) de beperkende factor ten aanzien van het kunnen bereiken van de gewenste toekomstige strategische positie.

Om uit deze situatie te komen is het noodzakelijk een gedegen 'organizational development' (OD) op te starten. 'Organizational development is a top-management-supported, long-range effort to improve an organization's problem-solving and renewal processes, particularly through a more effective and collaborative diagnosis and management of organization culture ---with special emphasis on formal work team, temporary team, and intergroup culture--- with the assistance of a consultant-facilitator and the use of the theory and technology of applied behavioral science, including action research.' (French/Bell, 1984:17). Juist als gevolg van het planmatig systematisch karakter van OD en de nadruk op totale systeem verandering is deze aanpak voor de situatie waarin overheidsactiviteiten worden omgezet in particuliere bedrijfsactiviteiten bijzonder geschikt, zeker wanneer de organisatie zich met een tijdslimiet geconfronteerd ziet.

Congruent aan het met betrekking tot het ontwikkelen van de marketingfunctie geschetste beleidsplan geldt voor OD dat er eerst een formele legitimering bewerkstelligd moet worden, waarna de initiële interventie strategie zich (over het algemeen) eerst op het informele

systeem richt (oa. percepties, attitudes) omdat dit de zaken zijn waarmee men zich het eerst geconfronteerd ziet. Het gelanceerde model omtrent de ontwikkeling van de marketingfunctie vormt een onderdeel van dit meer omvattende OD-programma. 'Meer omvattende' heeft betrekking op het totaal aan veranderingen dat ten aanzien van het ondernemingsgebeuren dient te worden uitgevoerd, in het licht van de strategische verandering in de externe omgeving. Belangrijk is de ondersteuning en deelname van de bedrijfstop die ook zorg moet dragen voor het werkelijk tot stand (laten) brengen van concrete veranderingen. Hiervoor moet de aandacht op de problemen gevestigd blijven en niet verschuiven in de richting van de onderlinge persoonlijke tegenstellingen of die tussen afdelingen (suboptimalisatie; zie ook Argyris 1986). Het tempo van veranderen is sterk afhankelijk van de mate van turbulentie (kwaliteit en kwantiteit) en de tijdsdruk. Deze moet afgezet worden tegen het absorptievermogen van de 'organisatie' en haar cultuur. De uitkomst bepaalt in hoofdzaak de houding ten aanzien van het veranderingsdilemma 'to lead and push, or to collaborate and follow' (French/Bell 1984:248).

Essentieel blijft het, dat de nieuwe opvattingen en structuren door de betrokkenen zelf doorleeft en (gedeeltelijk) ontwikkeld zijn, zonder opnieuw het wiel te hebben moeten uitvinden. Ook intern dient dus een klantgerichte cq. marketing aanpak centraal te staan. Dit hangt samen met het doel van OD om het 'problem-solving'-vermogen van de organisatie voor de toekomst op een hoger niveau te brengen, opdat een organisatie voortaan zelf dergelijke problemen kan afhandelen. Evenals in de Japanse management benadering is een 'bottom-up flow' belangrijk, maar de (verantwoordelijkheid voor) sturing en coördinatie ligt bij de top.

Tot slot nog aandacht voor de mate van externe 'bedreiging' en de noodzaak tot verandering. De uit (nationaal) politieke tegenstellingen voortvloeiende tijdsconsumptie met betrekking tot het nemen van definitieve besluiten, en de uit politieke compromissen voortkomende 'randvoorwaarden' ---deels handhaven monopoliepositie, (afbouwende) afnameverplichting, sponsering door overheid etc.--- vormen vaak rede tot het niet doorvoeren of uitstellen van een planmatige verandering door de organisatie. Dit is vanuit de organisatie gezien een (Habermasiaanse)

rationele reactie in objectieve zin omdat de organisatie niet verandert zolang hiertoe geen noodzaak is. Ook vanuit de subjectieve en normatieve dimensies zijn er rationaliteitsaanspraken (zie Habermas 1981) aangezien vanuit de 'single loop learning'-gedachte en de lokale perceptie de eigen handelingswijze, in de vorm van de 'theory-in-use', niet wordt veroordeeld. Zo blijven echter 'onnodig' de oude normen, waarden en routines gehandhaafd, terwijl reeds vaststaat dat de structurele externe verandering zich in meer of mindere mate zal gaan voltrekken. De angst om iets nieuws aan te pakken, zich te veranderen, vertekent de perceptie en de waardering waardoor het aanpassingsvermogen van de organisatie blokkeert. Om dit te voorkomen dient de organisatie zich tot doel te stellen deze angst te overwinnen (vgl. Castaneda). Hier ligt de taak van het (top)management, die met betrekking tot dit probleem moet uitstijgen boven de rest van de organisatie, in het kader van het ontwikkelen en implementeren van een strategische visie. Hiermee komen we terug bij Ansoff die het belang en waarom aangeeft voor het managen van verandering: 'The reasons are simply that unmanaged firms are poor profit makers and prone to strategic surprise' (1984:460).



LITERATUURLIJST

- Ansoff H.I. Implanting strategic management, Prentice Hall, 1984.
- Argyris C. Skilled Incompetence in Harvard Business Review, Sept-Oct 1986: 74-79.
- Argyris C. and Schön D.A. Organizational learning: a theory of action perspective, Addison Wesley, 1978.
- Carsberg B. Regulation Private Monopolies and Promoting Competition, in Long Range Planning, vol 19 (1986), no.6:75-81.
- Dijck van J.J.J. Vermaatschappelijking van organisaties, in Maatschappelijk georiënteerd besturen, F. Derkinderen en J. Kooiman (red.), Leiden, 1978.
- Felix P. Verzelfstandiging als privatiseringsvariant, ESB, 5-3-1986:248-252.
- French W.L. and Bell jr. C.H. Organization Development: behavioral science interventions for organization improvement (3th edition), Prentice Hall, 1984.
- Habermas J. Theorie des kommunikativen Handelns (Band 1 en 2), Suhrkamp, Frankfurt a/Main, 1981.
- Hart van der H.W.C. Leveren zonder prijssignaal, Eindhoven, 1983.
- Hoes F.J.A.M Besluitvorming in organisaties, in Macht en Onmacht van het Management. Management, arbeidsproces en arbeidsverhoudingen, onder redactie van J. van Hoof, F. Ramondt en J. Teulings, Alphen a/d Rijn, 1982.
- Hofstede G. Motivation, Leadership, and Organization: Do American Theories Apply Abroad, in Organizational Dynamics, summer 1980.
- McKinsey (adviesbureau) Uitdagingen voor continuïteit, van gereguleerd Facilitair Bedrijf naar concurrerend Nederlands Omroepproductie Bedrijf, december 1986 (onderzoeksrapport).
- Morley W.B. The privatization of British Telecom, its impact on management, in Long Range Planning, vol 19 (1986), no.6:124-129
- Nijssen E. De Privatisering van het NOS-Facilitair Bedrijf, ongepubliceerd werkpaper, Tilburg, mei 1987.

- Nijssen E. en Raaijmakers J. NOS Beleid(t) Marketing, een organisatie-analyse en implementatie-alternatief, HTS afdeling Bedrijfskunde, Eindhoven, April 1985 (afstudeerrapport).
- Oldendorff A. Organisatie van samenwerking in het bedrijf, Bijleveld, Utrecht, 1982 (5e druk).
- Pfeffer J. Power in Organizations, Pitman, 1981.
- Postma J.K.T. Afwegen en beheren bij de overheid: een bedrijfsmatiger aanpak, voordracht gehouden op econometristendag: Privatisering en verzelfstandiging bij overheid en bedrijfsleven, Tilburg, 9-1987.
- Quinn J.B. Strategic Goals: Process and Politics; in Strategic Marketing, Planning, Implementation, and Controle. onder redactie van B.A. Weitz en R. Wensley, 1984: 376-393.
- Storm C.M. Markt en Macht, een strategische en organisatorische orientatie in Harvard Holland Review, no.4, Herfst 1985: 13-24.
- Vink N.J. Macht en Cultuur in Marketing, Delftse Universiteits Pers, 1986.
- Wemelsfelder J. Privatisering kan ook schadelijk zijn, opinie in Eindhovens Dagblad, 1987:7.

## IN 1986 REEDS VERSCHENEN

- 202 J.H.F. Schilderinck  
Interregional Structure of the European Community. Part III
- 203 Antoon van den Elzen and Dolf Talman  
A new strategy-adjustment process for computing a Nash equilibrium in a noncooperative more-person game
- 204 Jan Vingerhoets  
Fabrication of copper and copper semis in developing countries. A review of evidence and opportunities
- 205 R. Heuts, J. van Lieshout, K. Baken  
An inventory model: what is the influence of the shape of the lead time demand distribution?
- 206 A. van Soest, P. Kooreman  
A Microeconomic Analysis of Vacation Behavior
- 207 F. Boekema, A. Nagelkerke  
Labour Relations, Networks, Job-creation and Regional Development. A view to the consequences of technological change
- 208 R. Alessie, A. Kapteyn  
Habit Formation and Interdependent Preferences in the Almost Ideal Demand System
- 209 T. Wansbeek, A. Kapteyn  
Estimation of the error components model with incomplete panels
- 210 A.L. Hempenius  
The relation between dividends and profits
- 211 J. Kriens, J.Th. van Lieshout  
A generalisation and some properties of Markowitz' portfolio selection method
- 212 Jack P.C. Kleijnen and Charles R. Standridge  
Experimental design and regression analysis in simulation: an FMS case study
- 213 T.M. Doup, A.H. van den Elzen and A.J.J. Talman  
Simplicial algorithms for solving the non-linear complementarity problem on the simplotope
- 214 A.J.W. van de Gevel  
The theory of wage differentials: a correction
- 215 J.P.C. Kleijnen, W. van Groenendaal  
Regression analysis of factorial designs with sequential replication
- 216 T.E. Nijman and F.C. Palm  
Consistent estimation of rational expectations models



- 217 P.M. Kort  
The firm's investment policy under a concave adjustment cost function
- 218 J.P.C. Kleijnen  
Decision Support Systems (DSS), en de kleren van de keizer ...
- 219 T.M. Doup and A.J.J. Talman  
A continuous deformation algorithm on the product space of unit simplices
- 220 T.M. Doup and A.J.J. Talman  
The 2-ray algorithm for solving equilibrium problems on the unit simplex
- 221 Th. van de Klundert, P. Peters  
Price Inertia in a Macroeconomic Model of Monopolistic Competition
- 222 Christian Mulder  
Testing Korteweg's rational expectations model for a small open economy
- 223 A.C. Meijdam, J.E.J. Plasmans  
Maximum Likelihood Estimation of Econometric Models with Rational Expectations of Current Endogenous Variables
- 224 Arie Kapteyn, Peter Kooreman, Arthur van Soest  
Non-convex budget sets, institutional constraints and imposition of concavity in a flexible household labor supply model
- 225 R.J. de Groof  
Internationale coördinatie van economische politiek in een twee-regio-twee-sectoren model
- 226 Arthur van Soest, Peter Kooreman  
Comment on 'Microeconomic Demand Systems with Binding Non-Negativity Constraints: The Dual Approach'
- 227 A.J.J. Talman and Y. Yamamoto  
A globally convergent simplicial algorithm for stationary point problems on polytopes
- 228 Jack P.C. Kleijnen, Peter C.A. Karremans, Wim K. Oortwijn, Willem J.H. van Groenendaal  
Jackknifing estimated weighted least squares
- 229 A.H. van den Elzen and G. van der Laan  
A price adjustment for an economy with a block-diagonal pattern
- 230 M.H.C. Paardekooper  
Jacobi-type algorithms for eigenvalues on vector- and parallel computer
- 231 J.P.C. Kleijnen  
Analyzing simulation experiments with common random numbers

- 232 A.B.T.M. van Schaik, R.J. Mulder  
On Superimposed Recurrent Cycles
- 233 M.H.C. Paardekooper  
Sameh's parallel eigenvalue algorithm revisited
- 234 Pieter H.M. Ruys and Ton J.A. Storcken  
Preferences revealed by the choice of friends
- 235 C.J.J. Huys en E.N. Kertzman  
Effectieve belastingtarieven en kapitaalkosten
- 236 A.M.H. Gerards  
An extension of König's theorem to graphs with no odd- $K_4$
- 237 A.M.H. Gerards and A. Schrijver  
Signed Graphs - Regular Matroids - Grafts
- 238 Rob J.M. Alessie and Arie Kapteyn  
Consumption, Savings and Demography
- 239 A.J. van Reeken  
Begrippen rondom "kwaliteit"
- 240 Th.E. Nijman and F.C. Palmer  
Efficiency gains due to using missing data. Procedures in regression models
- 241 S.C.W. Eijffinger  
The determinants of the currencies within the European Monetary System

## IN 1987 REEDS VERSCHENEN

- 242 Gerard van den Berg  
Nonstationarity in job search theory
- 243 Annie Cuyt, Brigitte Verdonk  
Block-tridiagonal linear systems and branched continued fractions
- 244 J.C. de Vos, W. Vervaat  
Local Times of Bernoulli Walk
- 245 Arie Kapteyn, Peter Kooreman, Rob Willemse  
Some methodological issues in the implementation  
of subjective poverty definitions
- 246 J.P.C. Kleijnen, J. Kriens, M.C.H.M. Lafleur, J.H.F. Pardoel  
Sampling for Quality Inspection and Correction: AOQL Performance  
Criteria
- 247 D.B.J. Schouten  
Algemene theorie van de internationale conjuncturele en structurele  
afhankelijkheden
- 248 F.C. Bussemaker, W.H. Haemers, J.J. Seidel, E. Spence  
On  $(v,k,\lambda)$  graphs and designs with trivial automorphism group
- 249 Peter M. Kort  
The Influence of a Stochastic Environment on the Firm's Optimal Dyna-  
mic Investment Policy
- 250 R.H.J.M. Gradus  
Preliminary version  
The reaction of the firm on governmental policy: a game-theoretical  
approach
- 251 J.G. de Gooijer, R.M.J. Heuts  
Higher order moments of bilinear time series processes with symmetri-  
cally distributed errors
- 252 P.H. Stevers, P.A.M. Versteijne  
Evaluatie van marketing-activiteiten
- 253 H.P.A. Mulders, A.J. van Reeken  
DATAAL - een hulpmiddel voor onderhoud van gegevensverzamelingen
- 254 P. Kooreman, A. Kapteyn  
On the identifiability of household production functions with joint  
products: A comment
- 255 B. van Riel  
Was er een profit-squeeze in de Nederlandse industrie?
- 256 R.P. Gilles  
Economies with coalitional structures and core-like equilibrium con-  
cepts



- 257 P.H.M. Ruys, G. van der Laan  
Computation of an industrial equilibrium
- 258 W.H. Haemers, A.E. Brouwer  
Association schemes
- 259 G.J.M. van den Boom  
Some modifications and applications of Rubinstein's perfect equilibrium model of bargaining
- 260 A.W.A. Boot, A.V. Thakor, G.F. Udell  
Competition, Risk Neutrality and Loan Commitments
- 261 A.W.A. Boot, A.V. Thakor, G.F. Udell  
Collateral and Borrower Risk
- 262 A. Kapteyn, I. Woittiez  
Preference Interdependence and Habit Formation in Family Labor Supply
- 263 B. Bettonvil  
A formal description of discrete event dynamic systems including perturbation analysis
- 264 Sylvester C.W. Eijffinger  
A monthly model for the monetary policy in the Netherlands
- 265 F. van der Ploeg, A.J. de Zeeuw  
Conflict over arms accumulation in market and command economies
- 266 F. van der Ploeg, A.J. de Zeeuw  
Perfect equilibrium in a model of competitive arms accumulation
- 267 Aart de Zeeuw  
Inflation and reputation: comment
- 268 A.J. de Zeeuw, F. van der Ploeg  
Difference games and policy evaluation: a conceptual framework
- 269 Frederick van der Ploeg  
Rationing in open economy and dynamic macroeconomics: a survey
- 270 G. van der Laan and A.J.J. Talman  
Computing economic equilibria by variable dimension algorithms: state of the art
- 271 C.A.J.M. Dirven and A.J.J. Talman  
A simplicial algorithm for finding equilibria in economies with linear production technologies
- 272 Th.E. Nijman and F.C. Palm  
Consistent estimation of regression models with incompletely observed exogenous variables
- 273 Th.E. Nijman and F.C. Palm  
Predictive accuracy gain from disaggregate sampling in arima - models

- 274 Raymond H.J.M. Gradus  
The net present value of governmental policy: a possible way to find the Stackelberg solutions
- 275 Jack P.C. Kleijnen  
A DSS for production planning: a case study including simulation and optimization
- 276 A.M.H. Gerards  
A short proof of Tutte's characterization of totally unimodular matrices
- 277 Th. van de Klundert and F. van der Ploeg  
Wage rigidity and capital mobility in an optimizing model of a small open economy
- 278 Peter M. Kort  
The net present value in dynamic models of the firm
- 279 Th. van de Klundert  
A Macroeconomic Two-Country Model with Price-Discriminating Monopolists
- 280 Arnoud Boot and Anjan V. Thakor  
Dynamic equilibrium in a competitive credit market: intertemporal contracting as insurance against rationing
- 281 Arnoud Boot and Anjan V. Thakor  
Appendix: "Dynamic equilibrium in a competitive credit market: intertemporal contracting as insurance against rationing"
- 282 Arnoud Boot, Anjan V. Thakor and Gregory F. Udell  
Credible commitments, contract enforcement problems and banks: intermediation as credibility assurance
- 283 Eduard Ponds  
Wage bargaining and business cycles a Goodwin-Nash model
- 284 Prof.Dr. hab. Stefan Mynarski  
The mechanism of restoring equilibrium and stability in polish market
- 285 P. Meulendijks  
An exercise in welfare economics (II)
- 286 S. Jørgensen, P.M. Kort, G.J.C.Th. van Schijndel  
Optimal investment, financing and dividends: a Stackelberg differential game

**Bibliotheek K. U. Brabant**



**17 000 01059370 6**